

теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС). – Донецьк, 2012.

4. Annual report 2009, 2010, 2011 of the European Court of Human Rights (provisional edition) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/>.

5. Чеботарева И.Н. К вопросу о предоставлении уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации права адвоката-защитника собирать доказательства // Проблемы кримінального права, процесу та криміналістики: Матер. наук.-практ. конф. – Одеса, 2009. – С. 568-569.

6. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nr-eg=1001-05>.

Надійшла до редакції 07.06.2012

О.Ю. Татаров

кандидат юридичних наук, доцент

(Головне слідче управління

МВС України)

УДК 343.13

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАЧАЛЬНИКА СЛІДЧОГО ПІДРОЗДІЛУ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Охарактеризовано процесуальний статус начальника слідчого підрозділу, звернуто увагу на чинне законодавство та наукові розробки з цього питання. Висвітлено порядок реалізації процесуального контролю начальником слідчого підрозділу, а також запропоновано його удосконалення.

Ключові слова: кримінальний процес, злочин, процесуальний контроль, досудове провадження, законність, керівник, начальник слідчого підрозділу.

Охарактеризован процессуальный статус начальника следственного подразделения, обращается внимание на действующее законодательство и научные разработки по данному вопросу. Рассматривается порядок реализации процессуального контроля начальником следственного подразделения, а также предлагается его усовершенствование.

Ключевые слова: уголовный процесс, преступление, процессуальный контроль, досудебное производство, законность, руководитель, начальник следственного подразделения.

The author of article gives the characteristic to the legal and remedial status of the chief of investigatory division, refers thus to the current legislation and scientific workings out concerning the given question. He states the point of view concerning an order of realisation of the remedial control the chief of investigatory division, and also specifies in necessity of its realisation.

Keywords: criminal trial, crime, the remedial control, prejudicial manufacture, legality, the head, the chief of investigatory division.

Постановка проблеми. Ефективність реформування органів кримінальної юстиції значною мірою залежить від чіткого розмежування їх функціонального призначення, компетенції та підпорядкування. У Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, яка була схвалена в 2006 р., наголошується на «необхідності передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учасниками судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків» [1, с. 26].

Визначене Концепцією завдання щодо справедливої процедури не може оминати процедуру досудового слідства. Тож дослідження повноважень слідчого та їх обмеження засобами відомчого та судового контролю і прокурорського нагляду стають особливо актуальними сьогодні у зв'язку з оновленням кримінально-процесуального законодавства.

Запропоновані розробниками проектів КПК України ідеї щодо розширення повноважень прокурора в частині керівництва досудовим слідством завдяки звуженню процесуальної незалежності слідчого та «урізання» повноважень начальника слідчого відділу на практиці неминуче призведуть до зосередження у прокуратури функцій нагляду та керівництва досудовим слідством з відведенням керівникові слідчого підрозділу, по суті, ролі «посередника» між прокурором і слідчим, що не відповідає жодній з відомих концепцій кримінального процесу. Неврегульованість повноважень керівника досудовим слідством в одних випадках призводить до надмірного втручання у процесуальну діяльність слідчих їх прямих начальників по службі, а в інших – до бездіяльності безпосередніх керівників, на яких покладено обов'язки здійснювати контроль за законністю та обґрунтованістю дій і рішень слідчих щодо повного, всебічного та об'єктивного провадження у кримінальних справах [2, с. 1].

Неналежна в деяких випадках організація відомчого контролю нерідко є однією з умов порушень слідчими законодавства, невиправданої тяганини у справах і неякісного розслідування злочинів. У 2011 р. за неякісне провадження досудового слідства до дисциплінарної відповідальності притягнуто 4,9 тис. слідчих (38,6 % від їх загальної чисельності), а через послаблення контролю за роботою підлеглих – 778 начальників слідчих відділів (54,2 % керівного складу). Ситуацію об'єктивно ускладнює суттєве зниження рівня професіоналізму працівників слідчих підрозділів. На початок 2012 р. із фактичної чисельності слідчих ОВС (12,8 тис.) кожен п'ятий має стаж слідчої роботи до трьох років, 27,1 % (3,4 тис.) – менше одного року, а ще 13,4 % (1,7 тис.) раніше працювали у ліквідованих 2011 р. штатних підрозділах дізнання й тому не мають необхідного досвіду провадження досудового слідства у повному обсязі [7].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Наукові та практичні засади реалізації функції відомчого процесуального контролю та керівництва досудовим слідством розглядали у своїх працях Б.В. Асрієв, В.П. Ашитко, Д.О. Влезько, Е.І. Воронін, А.К. Гаврилов, І.М. Гуткін, В.В. Кальницький, Л.М. Кирий, Н.І. Кулагін, Г.М. Мамка, Г.Н. Меглицький, М.В. Мешков, П.І. Мінюков, Є.О. Новіков, О.В. Петков, А.В. Победкін, М.А. Погорецький, С.А. Табаков, В.І. Фаринник, О.В. Хімічева, М.М. Черняков та інші.

Незважаючи на це, питання сутності відомчого контролю за досудовим провадженням, і особливо способів та меж його здійснення, й дотепер залишаються дискусійними й невирішеними.

Виклад основного матеріалу. Більшість процесуалістів визначають начальника слідчого відділу за його процесуальним становищем як самостійного суб'єкта кримінально-процесуальної діяльності, який здійснює відомчий процесуальний контроль та водночас є суб'єктом кримінально-процесуального доказування. Скажімо, П. Мінюков та А. Мінюков, посилаючись на надання начальнику слідчого відділу процесуальних повноважень із керівництва розслідуванням, наголошують на його процесуальній самостійності як окремого учасника процесу [3, с. 18].

Утім, з виокремленням кримінально-процесуальної функції начальника слідчого відділу важко погодитись, оскільки він не визначений як сторона у кримінальному процесі й тому не бере безпосередньої участі у змаганні з вирішення кримінально-правового конфлікту. Підтвердженням цьому є перелік суб'єктів, які згідно з чинним Кримінально-процесуальним кодексом України здійснюють кримінально-процесуальну діяльність. У разі ж здійснення провадження у кримінальній справі начальник слідчого відділу набуває повноважень слідчого (ч. 2 ст. 114-1 Кримінально-процесуальний кодекс України). Тому, на наш погляд, не повинно йтися про окрему його кримінально-процесуальну функцію.

Цілком логічними є закріплені в Кримінально-процесуальному кодексі України (1961 р.) контрольні повноваження начальника слідчого відділу щодо: 1) перевірки кримінальних справ; 2) давання вказівок слідчому про провадження досудового слідства, про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину та обсяг обвинувачення, про направлення справи, про провадження окремих слідчих дій; 3) передачі справ від одного слідчого до іншого; 4) доручення провадження у справі кільком слідчим.

Враховуючи сталу тенденцію до збільшення кількості зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини (2000 р. – 1833,5 тис., 2004 р. – 2629,6 тис., 2008 р. – 2874,3 тис., 2011 р. – 3346,5 тис.) та пе-

редбачений законодавством перерозподіл підслідності, що призвів до зростання навантаження на слідчих органів внутрішніх справ (передусім за рахунок справ про нерозкриті злочини проти життя та здоров'я, що належать до категорії підвищеної складності), питання забезпечення відомчого контролю за діяльністю слідчих набувають особливого значення.

Процес досудового розслідування пов'язаний з прийняттям та реалізацією рішень, на підставі яких нерідко вимушено обмежуються права і свободи громадян. Закономірно, це вимагає запровадження додаткових гарантій дотримання дисципліни та законності в діяльності органів досудового слідства. Тому виявлені випадки порушення слідчими своїх службових обов'язків зазвичай дістають жорсткого реагування з боку органів прокуратури. Так, останніми роками спостерігається стабільне зростання кількості порушень щодо слідчих кримінальних справ (у 2007 р. – 41 справа, у 2008 р. – 42, у 2009 р. – 47, у 2010 р. – 50, у 2011 р. – 56). Загалом, протягом останніх п'яти років за вчинення службових та інших злочинів засуджено понад 70 слідчих і керівників слідчих підрозділів [4].

Однією з головних причин порушень слідчими законності є відсутність в них належного практичного досвіду, що у поєднанні з послабленням ефективного контролю з боку безпосередніх керівників призводить до прийняття слідчими незаконних чи необґрунтованих рішень, передусім при затриманні підозрюваних, обранні щодо них запобіжних заходів, притягненні осіб в якості обвинувачених, при закритті кримінальних справ та зупиненні провадження у справі.

Звичайно, якби ці рішення слідчих були об'єктом контролю з боку їх безпосередніх керівників, відповідних порушень, очевидно, не трапилося би.

Особливої актуальності набувають питання забезпечення належного контролю і в умовах проведення в слідчих підрозділах ОВС експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування керівників слідчих підрозділів міськрайлінорганів, які, за умовами експерименту, підпорядковуються лише безпосереднім начальникам слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС, ті ж – начальнику Головного слідчого управління МВС України, який, у свою чергу, безпосередньо Міністрові внутрішніх справ України (експеримент триває з 1 липня 2011 р. на підставі наказу МВС України від 15 червня 2011 р. № 336).

Функцією контролю є організація точного і неухильного виконання поставлених перед всіма ланками управлінської системи завдань.

Як правильно зауважує О.М. Бандурка, успішне функціонування колективу, як і успішна діяльність кожного члена колективу (і слідчий підрозділ не є винятком з цього), вимагають значних зусиль з їх організації, визначенню цільової направленості, координації, ство-

рення умов для такої діяльності [5, с. 95]. Саме тому ключовим чинником організації праці в колективах є постать керівника – керівника слідчого підрозділу, який здійснює процесуальне керівництво діяльністю підлеглих та вживає заходів до повного і всебічного провадження досудового слідства.

Проблеми розподілу компетенції й повноважень щодо керівництва досудовим слідством у кримінальному судочинстві впродовж усієї історії розвитку органів розслідування були одними з найбільш актуальних і дискусійних. Намагання розв'язати ці проблеми на практиці нерідко приводили до численних реорганізацій слідчих апаратів, зміни їх підпорядкування, створення нових структур, передачі з одного відомства іншому тощо.

Розвиток інституту керівництва досудовим слідством в Україні умовно охоплює сім етапів. Перший етап брав свій початок з судової реформи другої половини XIX ст. і тривав до жовтневого перевороту (1864–1917 рр.). Формально керівництво досудовим слідством у той час здійснювали судді, однак прокурори, користуючись недоліками правової регламентації, також мали суттєвий вплив на слідчу діяльність. Другий етап характеризується пошуком нових форм керівництва досудовим слідством на фоні розпаду державного апарату колишньої Російської імперії (1917–1922 рр.). Для третього етапу (1922–1928 рр.), що розпочався з прийняттям КПК УСРР, характерним був подвійний характер процесуального становища слідчих, які одночасно потрапили у підпорядкування судів і прокурорів. Четвертий етап (1928–1936 рр.) пов'язаний із передачею слідчих підрозділів у підпорядкування органів прокуратури й перетворенням слідчих у «службовців» і технічних виконавців вказівок прокурорів. П'ятий етап тривав від створення слідчих відділів в органах прокуратури й до нормативного закріплення повноважень слідчого у процесуальному законодавстві (1936–1958 рр.). Прийняття ж Основ кримінального судочинства СРСР і союзних республік обумовило шостий етап розвитку інституту керівництва досудовим слідством (1958–1966 рр.). Останній, сьомий, етап (розпочався 1966 р.) пов'язаний із закріпленням у КПК повноважень начальника слідчого відділу, розмежуванням статусу керівника слідчого підрозділу і прокурора, а також науковим розробленням питань відмежування функцій керівництва слідством від прокурорського нагляду [2, с. 6]. А в разі запровадження концептуальних засад кримінального процесу, закладених у проекті нового КПК, в найближчий час можна бути вести мову про початок восьмого етапу.

Статус «начальника слідчого відділу» як учасника досудового провадження закріплено у 40-х рр. XX ст. на рівні відомчих нормативних документів. У подальшому слідчі підрозділи, що діяли в системі органів внутрішніх справ (органів охорони громадського порядку),

були перетворені в підрозділи дізнання, а їх керівники – у начальників відділів дізнання. На практиці це привело до того, що усі рішення, що стосувалися провадження досудового слідства, повинні були погоджуватися керівниками органів внутрішніх справ.

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 квітня 1963 р. органам охорони громадського порядку (таку назву тоді мали органи внутрішніх справ) знову було надано можливість провадження досудового слідства у кримінальних справах. Слідчі підрозділи стали самостійними структурними одиницями у системі МООП. Однак діяльність «начальників слідчих відділів» і надалі зводилася до організації роботи підлеглих слідчих при відсутності будь-яких офіційно закріплених процесуальних повноважень. І лише 18 січня 1966 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР КПК України було доповнено ст. 114-1, яка визначила процесуальні повноваження начальника слідчого відділу.

Відтоді відомчий процесуальний контроль за процесуальною діяльністю слідчих реалізується лише начальниками головних слідчих управлінь, слідчих управлінь, відділів, відділень та їх заступниками (п. 8-а ст. 32 КПК України), старшими слідчих груп (ст. 119 КПК України), а також працівниками організаційно-методичних підрозділів за дорученням керівників слідчих апаратів. Працівникам інших підрозділів внутрішніх справ забороняється втручатися в процесуальну діяльність слідчих, витребувати та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться в їх провадженні чи архівах, давати в них вказівки чи оцінку прийнятим слідчим процесуальним рішенням (п. 1.6. Тимчасової інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України в розкритті та розслідуванні злочинів) [6].

Останніми роками в юридичній літературі обговорюється питання щодо зміцнення процесуальної самостійності і незалежності слідчого, підвищення його статусу як однієї з головних гарантій ефективного досудового провадження. Деякі науковці та практики з цього приводу вказують навіть на необхідність позбавлення начальника слідчого відділу права здійснювати процесуальний контроль за підлеглими.

Проектом Кримінального процесуального кодексу України пропонується закріпити, що керівник органу досудового розслідування (таку назву має надалі отримати начальник слідчого відділу) лише «організовує досудове розслідування» (ч. 1 ст. 39 проекту).

Хоча зміст функції «організація» передбачає і «контроль», проте, на нашу думку, ця позиція розробників проекту не є достатньо чіткою. На підтвердження слід зазначити, що протягом 2011 р. лише ГСУ МВС України розглянуто 3,5 тис. скарг громадян щодо неналежного, на їх думку, розслідування слідчими справ, зокрема 620 скарг

– на неправомірні дії слідчих, 432 – щодо необґрунтованого притягнення до відповідальності осіб, 244 – щодо незаконного затримання чи арешту, 225 – щодо незаконного закриття справ, 133 – щодо тяганини у вирішенні заяв і повідомлень про злочини тощо [7]. Відповідні дані можна навести як за кожним зі слідчих управлінь обласного рівня, так і безпосередньо за міськрайліноорганами.

Виникає закономірне питання – як діяти у разі відсутності відомчого контролю? Адже за результатами розгляду зазначених скарг, у 1 тис. з них (17,8 %) дані, наведені скаржниками, підтвердилися у повному обсязі, у 1,5 тис. (27 %) – частково і лише у 2,3 тис. (42 %) дані не знайшли підтвердження під час перевірок. За наслідками розгляду більшості звернень вдалося активізувати роботу з розслідування злочинів, забезпечити реальний захист прав учасників процесу, відновити порушені права осіб, які притягуються до кримінальної відповідальності.

Висновки. Отже, процесуальне керівництво з боку керівника слідчого підрозділу, жодним чином не «зазіхаючи» на процесуальну самостійність слідчого, покликано забезпечити високу якість, повноту й об'єктивність досудового слідства. Позбавлення ж начальника слідчого відділу права здійснювати процесуальний контроль за підлеглими неминуче призведе до зростання порушень, особливо з боку «молодих» недосвідчених слідчих (яких наразі побільшало). До того ж в умовах об'єктивного зростання штатної чисельності слідчих органів внутрішніх справ (у 1963 р. – 2,090 тис., у 1973 р. – 2,490 тис., у 1983 р. – 4,3 тис., у 1993 р. – 8,8 тис., у 2003 р. – 11,5 тис., у 2012 р. – 14,8 тис.) органи прокуратури (штатна чисельність яких у державі є відносно стабільною) будуть просто не в змозі ефективно та якісно виконувати «керівні» функції щодо органів досудового розслідування (як це пропонується у ст. 36 проекту Кримінального процесуального кодексу України).

Безумовною перевагою процесуального контролю з боку керівника слідчого підрозділу є його «безпосередня близькість» до об'єкта контролю, тобто підлеглих слідчих, що створює необхідні умови для безперервної перевірки дотримання вимог закону та оперативного реагування для недопущення або виправлення виявлених порушень та помилок.

Бібліографічні посилання

1. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – С. 26.
2. *Мірковець Д.М.* Керівництво досудовим слідством у кримінальному процесі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Дніпропетровськ, 2012.
3. *Мінюков П.І., Мінюков А.П.* Процесуальні повноваження начальника слідчого відділу (відділення) органів внутрішніх справ і проблеми керівництва досудовим слідством: Навч. посіб. – К., 2004.
4. Аналіз стану дисципліни і законності в органах досудового слідства МВС України за 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
5. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України. – Х., 2005.

6. Офіційний сайт МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/>.

7. Звіт Департаменту кадрового забезпечення МВС України (Форма № 3) про якісний склад кадрів, прийнятих та звільнених працівників станом на 1 січня 2012 р. (група № 37 “Начальницький склад слідчих апаратів органів внутрішніх справ України”).

Надійшла до редакції 07.05.2012

В.Г. Уваров

кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.1

РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Аналізуються проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства, приведення його у відповідність до європейських стандартів та Конституції України.

Ключові слова: *права і свободи людини, верховенство права, прецедент, практика Європейського Суду з прав людини.*

Анализируются проблемы реформирования уголовно-процессуального законодательства, приведения его в соответствие с европейскими стандартами и Конституцией Украины.

Ключевые слова: *права и свободы человека, верховенство права, прецедент, практика Европейского Суда по правам человека.*

Problems of reforming of criminal-procedural legislation, leading it to corresponding to European standards and Ukrainian Constitution are analysed.

Keywords: *human rights and freedom, supremacy of law, precedent, European Court on human rights practice.*

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір. Водночас міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України. Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється зростаючими вимогами до забезпечення верховенства права у сфері кримінального судочинства, зростаючою юридичною освіченістю громадян